DICTAMEN N° 424

REF.: E3-2016-27266-A COOPERATIVA DE TRABAJO "COMUNITARIA 2000 LTDA" – SOLICITA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS POR EL PROGRAMA "CHACO CONSTRUYE"

DE: ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO
PROVINCIA DEL CHACO
DR. JORGE PABLO ALEGRE

A: MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA E INFRAESTRUCTURA
PROVINCIA DEL CHACO
LIC. SANTIAGO PONS

COPIA DIGITAL

De mi consideración:

Llegan las presentes actuaciones a ésta Asesoría General de Gobierno, a los fines de emitir dictamen en relación a lo solicitado por la Comisión Evaluadora de Obras del Ministerio de Planificación Economía e Infraestructura, la cual sugiere se resuelva la recisión unilateral del contrato de ejecución de obra denominado "Una Unidad Habitacional" celebrado entre la Cooperativa de Trabajo "Comunitaria 2000 LTDA" y la Unidad Ejecutora Chaco Construye, en el marco del "Programa Chaco Construye"

Del análisis del expediente de referencia, se desprende que la obra en cuestión se denomina "Una (1) Vivienda Social" en la Localidad de Resistencia por un monto total de Trecientos Noventa Mil ($390.000) con un plazo de ejecución de seis meses, todo ello encuadrado en el "Programa Chaco Construye".

A fs. 59/62, obra convenio de ejecución de obra entre la Unidad Ejecutora de Obra "Programa Cooperativa Chaco Construye" y la Cooperativa de Trabajo "Comunitaria 2000 Ltda" Matricula Nº21526.

A fs. 65, obra Resolución Nº2872 del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de fecha 6 de diciembre de 2016 mediante la cual se aprueba la documentación técnica, autoriza la ejecución y adjudica la

obra en cuestión a la Cooperativa de Trabajo "Comunitaria 200" Ltda. Matricula 21526.

A fs. 122, surge Acta de Inicio de Obras donde consta que en fecha 10/01/2017 se acuerda dar inicio a la obra "Una (1) Unidad Habitacional en la localidad de Barraqueras", estableciéndose que a partir de dicha fecha se tomaran 180 días corridos para la realización de acta de recepción provisoria de obra. Dicha acta es suscripta únicamente por el presidente y el representante técnico de la Cooperativa.

A fs. 125/128 obra informe de la Comisión Evaluadora de Obra, mediante la cual notifica que la obra en cuestión se encuentra paralizadas desde el día 15 de septiembre de 2016, sin ser imputable a alguna de las partes contratantes, considera imprescindible que cobre vigencia la propuesta del artículo 84 de la Ley de Obras Públicas Nº 1182–K, aconsejando en consecuencia la resolución del contrato por culpa concurrente.

A fs. 137, obra Informe de Inspección de Obra, de fecha 21 de octubre de 2020, donde se observa que "*dicha unidad no adopto el prototipo contratado y teniendo en cuenta el registro fotográfico presentado con anterioridad por la cooperativa a fs. 123 en el expediente de referencia, se percibe la demolición parcial de la misma. No se visualizan avance de obra*".

Atento a dicho informe, la Comisión Evaluadora de Obras solicita la recisión unilateral del Contrato, proceder a informar al Tribunal de Cuentas y a la Fiscalía de Estado Provincial para el recupero de fondos.

Por su parte, a fs. 140/144 obra Dictamen del Área de Asuntos Legales y Jurídicos del Ministerio de Planificación Económica e Infraestructura el cual "*sugiere que salvo mayor criterio propicia acogerse al beneficio del derecho de rescisión contractual de manera unilateral por parte del Estado Provincial, art. 80 inc. A), E) de la Ley 1182-K, siendo no solo autoridad de aplicación esta repartición publica sino también que en el convenio suscripto y observado a fs. 61 de la cláusula décimo primera y tercera ante la situación fáctica descripta de presentarse obra con avance y sin respetar el prototipo de obra asignado al espíritu del programa provincial, siendo carentes, sin recursos propios y con infraestructura básicas insatisfechas los deben primar, y atento a encontrarse los plazos vencidos y no obrando en los registros antecedentes alguno de la solicitud de ampliación, resulta factible en encuadrar lo recomendado".*

COPIA DIGITAL

Asimismo, Fiscalía de Estado a fs. 146 "*entiende que se deberá merituar la forma de proceder en un todo conforme lo establecido en el programa marco "Cooperativa Chaco Construye", en el Acta Acuerdo celebrado entre las partes contratante, la Ley de Obras Públicas Nº 1182-K y demás normativa aplicable al caso en particular; y para el supuesto de que proceda la recisión del contrato y corresponda el recupero vía judicial de las sumas reclamadas, se deberá dictar el instrumento legal debidamente motivado y fundado por el cual se instruya a esta Fiscalía de Estado a iniciar el reclamo judicial, especificándose acción a interponer, sujeto a demandar debidamente individualizado y monto a reclamar; remitiéndose la totalidad de los antecedentes y documentación referidos al tema en cuestión*."

Del análisis de las actuaciones, surge que el plazo de la obra debía ejecutarse en un plazo seis (6) meses calendario, dando iniciación a la misma en fecha 10/01/2017 mediante la celebración del Acta de Inicio Contractual de Obra. Por lo expuesto, una fecha de finalización de obra correspondía a Junio/Julio del año 2017.

Por su parte, el Presidente de la Cooperativa comunica a la Unidad Ejecutora que el día 14 de febrero de 2017 presento documentación técnica y acordó visita de obra para el día 22 de febrero de dicho año, la cual no se efectivizo desconociendo las causas. Remarca que tiene como objetivo cumplir con los plazos establecidos en el convenio, y para la continuidad de la para la certificación de los trabajos realizados, alegando como único motivo por la cual se encuentra paralizada la obra.

Sin embargo, según surge del informe de Inspección de Obra de fecha 21 de octubre de 2020, la Cooperativa ejecuto la construcción de un prototipo diferente al contratado. Asimismo, se observa que el acta de inicio de obra fue suscripta únicamente por el representante técnico de obra, omitiendo la firma del representante técnico del organismo.

El convenio de ejecución de obra celebrado, obrante a fs. 59/62, establece en su cláusula segunda que "*La obra mencionada, se ejecutara en un todo de acuerdo a las condiciones de la documentación técnica del proyecto de construcción de las viviendas obrante en la Actuación citado en la cláusula anterior*". La actuación a la que hace alusión dicha cláusula, es por la que se tramita el expediente de referencia, donde los informes obrantes notifican que la Cooperativa no adoptó el prototipo de vivienda convenido.

COPIA DIGITAL

En ese sentido, la Procuración del Tesoro tiene dicho que "*los informes técnicos merecen plena fe, siempre que sean suficientemente serios, precisos y razonables, no adolezcan de arbitrariedad aparente y no aparezcan elementos de juicio que destruyan su valor (conf. Dict. 207:343).*"[1] Es así, que de los informes obrantes en todo lo actuado, no se desprende tales supuestos.

Por su parte, la cláusula décimo tercera establece que "*LA UNIDAD EJECUTORA" o "LA COOPERATIVA" podrán rescindir el contrato, si la otra parte incurriese en incumplimiento grave del mismo. Más allá de las causales contempladas en la legislación local, se considera incumplimiento grave por parte de "LA COOPERATIVA", las deficiencias técnicas que comprometan la calidad de las viviendas y su infraestructura, la interrupción de los trabajos sin causa justificada, el abandono de la obra, la no designación del Director de Obra o el Contador, y el incumplimiento de sus obligaciones para con las cooperativas. Se considera falta grave por parte de "LA UNIDAD EJECUTORA", la demora injustificada en efectuar los pagos y la no designación del profesional a cargo de la Inspección Técnica y la demora injustificada".*

El artículo 55 de la Ley de Obras Públicas establece que el "término para el cumplimiento contractual, comenzará a computarse a partir del acta de iniciación a suscribirse entre el contratista y el Organismo. La misma se formalizará dentro de los quince días hábiles de firmado el contrato". En este sentido, al no observarse el acta de inicio suscripto por ambas partes contratantes, como así también la no concurrencia en la fecha pactada de la visita técnica por parte de la Unidad Ejecutora y, más aun, no obrando orden de servicio alguna por parte de la representación técnica del ente en el expediente de referencia.

En este sentido, la Suprema Corte de Buenos Aires estableció que "*El primer deber de la Administración es el de procurar que la obra se realice de manera que responda al fin que se tuvo en vista al disponerla y en tanto las resoluciones que se dicten vayan enderezadas a satisfacer ese propósito, el acatamiento por parte del contratista es forzoso, sin perjuicio de la indemnización que eventualmente proceda cuando esas resoluciones modifiquen la ecuación económica financiera del contrato".* (SCBA, 13 de mayo de 1938, LL 10-1164, citado por Bezi O. M. Ob. Cit. Pág. 150.)

[1] Procuración del Tesoro de la Nación. Dictámenes Tomo 239 Página 547

COPIA DIGITAL

El articulo 84 de la Ley 1182-K consagra que "*Cuando no se dieren plenamente los supuestos de resolución, previstos en los artículos precedentes y fuere de conveniencia para el Organismo o cuando concurrieren causales de ambas partes, se podrá rescindir el contrato graduando de común acuerdo las consecuencias previstas en los artículos anteriores".*

En este sentido, la doctrina tiene dicho que *"si bien la Administración se encuentra en una situación de supremacía respecto de su cocontratante, ambas partes gozan de herramientas efectivas para hacerse escuchar y valer, en el marco de los principios de colaboración y buena fe que debe imperar en sus relaciones."*[2]

En consecuencia y conforme los fundamentos expuestos, compartiendo la opinión de la Comisión Evaluadora de Obra Ministerio de Planificación Económica e Infraestructura obrante a fs. 125/128, que propicia acogerse al artículo N°84 de la Ley 1182-K, este organismo asesor sugiere ejecutar la recisión por causales compartidas del convenio de ejecución de obra entre la Unidad Ejecutora de Obra "Programa Cooperativa Chaco Construye" y la Cooperativa de Trabajo "Comunitaria 2000 Ltda" Matricula N°21526, debiendo preverse las consecuencias del artículo 85 de la mencionada Ley.

Asimismo, esta Asesoría General de Gobierno sugiere ante próximas situaciones análogas respecto a la cuestión traída a consulta, dar intervención a las áreas pertinentes de inspección y certificaciones del Ministerio de Planificación Económica e Infraestructura en tiempo y modo oportuno.

Atentamente. –

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO

Dr. Jorge Pablo Alegre
Asesor General de Gobierno
Provincia del Chaco

COPIA DIGITAL

[2] Fabré, María C., Fabré, Laureano C. y Valenti, Constanza. La Inspección de Obra y la Representación Técnica en el Contrato de Obra Pública. Revista Colegio de Abogados de La Plata - Número 71 Fecha:15-06-2009. Cita:IJ-XLII-831